

**DE INVLOED VAN HET DECREET NATUURBEHOUD**  
**OP DE LANDBOUWEXPLOITATIE EN**  
**HET STATUUT VAN HET ONROEREND GOED**<sup>1</sup>

**Van Hoorick Geert<sup>2</sup>**

## **1. INLEIDING**

1. De *Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud*<sup>3</sup> (verder: Wet natuurbehoud), een uitloper van het eerste Europees Natuurbeschermingsjaar 1970, en zijn uitvoeringsbesluiten hebben (omwille van diverse redenen) de achteruitgang van de natuur in Vlaanderen niet kunnen tegengaan. Op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed heeft deze wet weinig invloed gehad. Het voor de landbouwsector belangrijkste uitvoeringsbesluit, het *Vegetatiebesluit*<sup>4</sup>, dat de wijziging van (ecologisch waardevolle) vegetatie en kleine landschapselementen aan een vergunning onderwerpt, heeft, vooral door de gebrekkige hand-havingsmogelijkheden van de Wet natuurbehoud, nooit de verhoopte resultaten gehad. Het werd door de landbouwsector een beetje als een provocatie beschouwd en het wordt nog steeds met de voeten getreden.

2. Om recht te doen aan nieuwe ontwikkelingen op het vlak van het natuurbeleid, met onder meer een verhoogde aandacht voor ecologische netwerken, natuur buiten de reservaten, natuurontwikkeling enz. werd een nieuw decretaal initiatief onontbeerlijk geacht. Het *Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu*<sup>5</sup> (verder: Decreet

---

<sup>1</sup> Deze bijdrage is een bewerking van het referaat voorgedragen op de studienamiddag "Het Decreet natuurbehoud" van de Belgische Vereniging voor Agrarisch Recht te Brussel op 28 mei 1998.

<sup>2</sup> De auteur is wetenschappelijk medewerker in het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent en advocaat te Oostende.

<sup>3</sup> Wet 12 juli 1973 op het natuurbehoud, *B.S.* 11 september 1973, in het Vlaamse Gewest laatst gewijzigd door Decr.VI.R. 16 juli 1996, *B.S.* 2 augustus 1996.

<sup>4</sup> B.VI.R. 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, *B.S.* 22 augustus 1996.

<sup>5</sup> Decr.VI.Parl. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *B.S.* 10 januari 1997. Het Decreet natuurbehoud is in werking getreden op 20 januari 1998.

Vorbereidende werken: Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 227; Voorontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 28-60; Advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 61-78; Advies van de Vlaamse Hoge Bosraad, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 79-88; Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 89-142; Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 143-154; Advies van de Raad van State, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 156-209; Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/1, 211-237; Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nrs. 690/2-5; In eerste lezing aangenomen artikelen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/6; Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/7; Hoorzittingen, Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/8; Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 690/9.

natuurbehoud) kwam tot stand twee jaar na het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud 1995. In het Decreet natuurbehoud staat de verwezenlijking van een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), bestaande uit Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO), geflankeerd door een Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON), bestaande uit natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden, centraal. Tal van nieuwe instrumenten, zoals de natuurinrichting en het recht van voorkoop, vinden er een plaats. De decreetgever heeft nu ook meer aandacht gehad voor de handhaving in het natuurbeleid. De bestaande uitvoeringsbesluiten van de Wet natuurbehoud, zoals b.v. het Vegetatiebesluit, vallen vanaf de inwerkingtreding van het Decreet natuurbehoud onder de strengere straf- en toezichtsbepalingen ervan. Een *eerste uitvoeringsbesluit* van het Decreet natuurbehoud werd door de Vlaamse regering principieel goedgekeurd op 10 maart 1998 en is nu voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het bevat de procedure voor de afbakening van het VEN en de natuurverwevingsgebieden, de invulling van het recht van voorkoop, de regeling van de natuurinrichting en de regeling van de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen. Het uitvoeringsbesluit incorporeert dus een vernieuwd Vegetatiebesluit, waarbij een natuurvergunning zou worden ingevoerd.

3. Ofschoon opgevat als een *kaderdecreet*, regelt het Decreet natuurbehoud bepaalde zaken toch zeer gedetailleerd, b.v. de erkenning van natuurreservaten. Daarnaast valt reeds bij een eerste lezing het voor niet-ingewijden *nogal ontoegankelijk* taalgebruik op. De vaak ingewikkelde formuleringen, de herhalingen en de introductie van veel nieuwe begrippen maken er de natuureducatie zeker niet gemakkelijker op<sup>6</sup>. Men associeert een term zoals b.v. Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON), toch niet direct met het natuurbeleid<sup>7</sup>. Het *onmiddellijk belang* van het Decreet natuurbehoud voor de rechtspraak is echter niet te onderschatten. Zo b.v. stellen enkele artikelen vanaf de inwerkingtreding van het Decreet natuurbehoud grenzen aan de beoordelingsvrijheid van onder meer vergunningverlenende overheden. De *doelstellingen van het natuurbeleid* zijn gericht op onder meer a) de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu<sup>8</sup>, en b) de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit (art. 6).

<sup>6</sup> Deze kritiek werd gedeeld door de MINA-Raad. Zie Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, l.c., 95.

<sup>7</sup> De toekomst zal uitwijzen of de interpretatie en de toepassing van het Decreet natuurbehoud daardoor niet al te zeer in het gedrang wordt gebracht en of door de garanties voor de landbouwsector het Decreet natuurbehoud voldoende armslag heeft om de werkelijke oorzaken van de achteruitgang van de natuur aan te pakken.

<sup>8</sup> Twee kernbegrippen zijn de termen "natuur" en "natuurlijk milieu". Zij krijgen in het Decreet natuurbehoud elk een aparte betekenis.

*Natuur* wordt als volgt gedefinieerd: "de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen, met uitsluiting van de cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren" (art. 2  $\mathcal{T}$ ). Het spontane karakter van natuur wordt benadrukt door het feit dat cultuurgewassen, landbouw- en huisdieren uitdrukkelijk uit de definitie geweerd zijn. Een amendement dat er toe strekte de "tuinen en de plantsoenen en de gebouwen" niet langer uit te sluiten uit de definitie van natuur, werd door de decreetgever aangenomen, met als argumentatie dat aan het begrip natuur een zo breed mogelijke definitie moet worden gegeven (Verslag namens de Commissie, l.c., 13). Onder cultuurgewassen dienen vooral de landbouwgewassen begrepen te worden. Deze teelten vallen bijgevolg niet onder de toepassing van dit decreet. De hierbij horende, spontaan voorkomende soorten, zoals de patrijs of wilde plantensoorten, worden echter wel tot de natuur gerekend. Ook is het Decreet natuurbehoud wél van toepassing op halfnatuurlijke vegetaties zoals historisch permanent grasland (Memorie van Toelichting, l.c., 5). Biologisch waardevolle graslanden in agrarisch gebruik, zijn dus te beschouwen

4. Vele natuur- en landschapswaarden zijn verbonden met het landelijk gebied. In België wordt nog bijna 60 % van de landoppervlakte gebruikt als landbouwgrond. Het is dus duidelijk dat de *relatie tussen natuur en landbouw een belangrijk aandachtspunt* moet vormen van het natuurbeleid. Het laat zich aanzien dat het Decreet natuurbehoud meer dan de Wet natuurbehoud invloed zal hebben, niet alleen op het behoud van natuur- en landschapswaarden, maar ook op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed. Mijn bedoeling is niet een algemene bespreking van het Decreet natuurbehoud te geven<sup>9</sup>, doch uitsluitend dieper in te gaan op de invloed van het Decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed. Ik begin met een onderwerp dat de landbouwsector zeker niet ongenegen zal zijn: de bescherming van de exploitatievrijheid.

## 2.BESCHERMING VAN DE EXPLOITATIEVRIJHEID

5. De totstandkoming van het Decreet natuurbehoud kadert politiek gezien in de nasleep van een ander dossier waar de relatie tussen natuur en landbouw centraal stond, namelijk dat van het Mestactieplan. Bij het begin van de besprekingen in de Werkgroep Natuurbeleid van de MINA-Raad hebben een aantal mensen van de milieubeweging smalend opgemerkt dat het niet ging om een decreet voor de natuurbescherming, maar om een decreet voor de landbouwbescherming (bescherming van de landbouw tegen het natuurbeleid)<sup>10</sup>. Het is zeker zo dat het Decreet natuurbehoud de kenmerken draagt van een compromis tussen de sector natuur en de sector landbouw, en dat *zekere garanties ten voordele van de landbouwsector* zijn ingeschreven. Rijst nu de vraag hoe de bescherming van de exploitatievrijheid decretaal gewaarborgd is ?

6. De wijzen waarop het Decreet natuurbehoud de exploitatievrijheid beschermt zijn drieërlei: (onrechtstreeks via) een *koppeling van de instrumenten van het natuurbeleid aan "groene" ruimtelijke bestemmingen* en (rechtstreeks) door de *voorrang van de ruimtelijke ordening en de bescherming van de exploitatie conform de ruimtelijke bestemming* en door het voorzien van *uitzonderingen op de beschermingsmaatregelen*.

Het ten eerste en het ten derde vergen weinig bijkomende uitleg. Dus, ten eerste koppelt het Decreet natuurbehoud de mogelijkheden voor de inzet van heel wat instrumenten van het natuurbeleid aan "groene" bestemmingen op de plannen van aanleg, b.v. de afbakening van het VEN, de toepassing van natuurinrichting. Op die manier beperkt het Decreet natuurbehoud het toepassingsgebied van haar eigen instrumenten. Ten derde worden nogal eens

---

als "natuur".

*Natuurlijk milieu* wordt gedefinieerd als "het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijke en ecologische kenmerken en processen die nodig zijn voor het behoud van de natuur in het Vlaamse Gewest" (art. 2 15°). Met het natuurlijk milieu wordt dus bedoeld op onder meer een milieukwaliteit en een ruimtelijke structuur *nodig* voor het ecologisch functioneren van de natuur en dus voor het behoud van de natuur.

<sup>9</sup> Zie voor een eerste bespreking van het Decreet natuurbehoud G. VAN HOORICK, K. DE ROO en J. RUTTEN, "Het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", *Tijdschrift voor Milieurecht* 1998, 2-18. Zie ook G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen in het Vlaams natuurbehoudsrecht", *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1998, 42-46.

<sup>10</sup> Hoorzittingen, Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 43.

uitzonderingen ten behoeve van de landbouw voorzien op de beschermingsmaatregelen, b.v. op het verbod bestrijdingsmiddelen te gebruiken in het VEN.

Het ten tweede kan wel aanleiding geven tot wat commentaar. Het betreft de bepalingen van art. 9<sup>11</sup>. De voorbereidende werken<sup>12</sup> geven weinig duidelijkheid over de draagwijdte van dit nochtans zeer belangrijke artikel. Twee onderdelen kunnen onderscheiden worden.

7. *Ten eerste houden de bepalingen van art. 9 in dat de maatregelen geen erfdiensbaarheden kunnen vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen*<sup>13</sup>, *noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen*<sup>14</sup>. De laatste zinsnede houdt een vrij sterke bescherming in, die overigens niet beperkt is tot de landbouw. Voor wat betreft de landbouw is het duidelijk dat b.v. in een gebied dat bestemd is als agrarisch gebied het zal moeten mogelijk blijven een landbouwbedrijvigheid uit te oefenen.

8. *Ten tweede houden de bepalingen in dat de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming niet kunnen worden geregeld*. Er zijn hierop echter twee uitzonderingen: in het VEN kunnen wél verdergaande maatregelen worden uitgevaardigd (maar ook hierop gelden dan weer uitzonderingen), en historische permanente graslanden kunnen, in bepaalde doch niet alle ruimtelijke bestemmingen, wél beschermd worden. Op deze uitzonderingen wordt verder ingegaan.

Ten aanzien van de landbouwexploitatie wil ik nu even dieper ingaan op de draagwijdte van deze bepalingen. Rijst namelijk de vraag welk soort landbouwbedrijvigheid beschermd wordt. Het maaien van een hooiland is landbouw, net als de omzetting van een hooiland in een

---

<sup>11</sup> Art. 9 luidt: "De maatregelen bedoeld in artikel 8, artikel 13 en Hoofdstuk VI kunnen beperkingen opleggen doch evenwel geen erfdiensbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Deze maatregelen kunnen beperkingen opleggen zoals de bescherming van de bestaande natuur en natuurelementen, zoals holle wegen, houtkanten, poelen, waterrijke gebieden, heiden en historisch permanent grasland ongeacht waar deze zich bevinden.

De instandhouding van de natuur wordt beoogd maar de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming kan niet worden geregeld met uitzondering van het historisch permanent grasland in de groengebieden, (...) en binnen de perimeter van gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale verdragen, overeenkomsten en richtlijnen in zoverre grasland binnen deze perimeter als habitat is opgenomen. De aanduiding van historisch permanent grasland in IVON of als habitat binnen de perimeter van gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale verdragen, overeenkomsten en richtlijnen (...), zal gebeuren na advies van een werkgroep opgericht binnen de MINA-Raad (...).

<sup>12</sup> Zie onder meer Memorie van Toelichting, *l.c.*, 7; Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 18-19.

<sup>13</sup> De vraag rijst wat moet verstaan worden onder iets "in absolute zin verbieden". Volgens mij is dit een absoluut verbod stellen, met andere woorden een verbod waarvan geen ontheffing kan worden gegeven, b.v. door middel van het uitreiken van een vergunning (i.t.t. een relatief verbod stellen) (G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 4-5).

<sup>14</sup> Zo nodig zal de rechtspraak invulling moeten geven aan de begrippen "werken of handelingen die met de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen" en "in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen" (G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 4-5).

maïsakker. Met andere woorden, wordt enkel een milieuvriendelijke landbouw beschermd of een economisch leefbare (eventueel milieuonvriendelijke) landbouw? Mijns inziens heeft de decreetgever hier als uitgangspunt genomen een economisch leefbare landbouw te beschermen. Ook een intensivering van het landbouwgebruik wordt beschermd, want er wordt niet gesproken van het *actuele* landbouwgebruik. Wat is nu de draagwijdte van het "conform de ruimtelijke bestemming"? Mijns inziens is het belang van deze zinsnede naar huidig recht vrij beperkt. De actuele bestemmingsvoorschriften bevatten immers geen voorschriften omtrent de te voeren landbouwexploitatie, zodat elk(e) bedrijfsvoering en teeltplan in beginsel conform is aan de bestemming. Uitzonderingen daarop vormen de bestemming natuureservaat of natuurgebied met wetenschappelijke waarde, alsook de bestemmingsvoorschriften in eventuele "groene" BPA's.

Men kan aannemen dat niet alleen de landbouw, maar ook de bosbouw onder de bescherming van de exploitatievrijheid valt<sup>15</sup>.

9. Wat valt er van dit alles nu te denken? Een aantal bedenkingen betreffen de vermelde koppeling, die vrij ver gaat, en mijns inziens té ver daar waar zelfs de "algemene" maatregelen van art. 13 en 16 worden gedifferentieerd naar ruimtelijke bestemmingen (ofschoon dit ook nu reeds het geval is met het Vegetatiebesluit). Het ontwerp uitvoeringsbesluit terzake voorziet in verboden, vergunningsplichten en meldingsplichten voor handelingen, niet naargelang de algemene ecologische waarde van de diverse kleine landschapselementen (b.v. cultuurpopulieren versus knotwilgen), maar naargelang de bestemming waarbinnen de handelingen plaatsvinden. Het wordt allemaal nog wat ingewikkelder dan vroeger. Vanuit het oogpunt van een goede handhaving is dergelijke aanpak af te raden. Men kan zich overigens afvragen of het invoeren van een meldingsplicht (b.v. voor het rooien van knotwilgen in agrarisch gebied) wel opportuun is. De overtreding van een meldingsplicht zal wellicht immers toch vrijwel nooit vervolgd worden. Bovendien ontstaat een vervelende samenloop met heel wat gemeentelijke beplantingsverordeningen die juist verder gaan dan dit ontwerp uitvoeringsbesluit, en een vergunningsplicht voorzien voor de wijziging van houtachtige kleine landschapselementen in bijna alle bestemmingen<sup>16</sup>. De ecologische waarde van het klein landschapselement, en niet de plaats waar het zich bevindt, zou bepalend moeten zijn. B.v. een meldingsplicht voor het rooien van cultuurpopulieren (in welke bestemming ook),

<sup>15</sup> Hoe kom ik daarbij? Welnu, binnen het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk, geldt de mogelijkheid om algemene maatregelen te treffen, onverminderd, mits inachtnaam van art. 9. Op grond van art. 28 en 29 kunnen daar alleen maar stimulerende maatregelen worden aan toegevoegd in het kader van het gebiedsgericht natuurbeleid. Overeenkomstig art. 27 lid 2 mogen de maatregelen de landbouw- en bosbouwexploitatie binnen het daartoe bestemd gebied niet regelen. Ineens is er hier in het Decreet natuurbehoud sprake van de bosbouw. Op basis van de uitdrukkelijke vermelding van de bosbouw in art. 27 lid 2 zou men kunnen aannemen dat de bepaling van art. 9 lid 2 ook geldt voor de bedrijfsvoering en het teeltplan in de bosbouw, ofschoon de memorie van toelichting (Memorie van Toelichting, *l.c.*, 7) bij art. 9 verwijst naar agrarisch gebruik.

Vgl. de landbouwclausules van § 1 lid 3, en § 8 lid 7 Bundesnaturschutzgesetz. De laatste slaat als *lex specialis* ook uitdrukkelijk op de visserij, terwijl de eerste als *lex generalis* slechts de land- en bosbouw uitdrukkelijk vermeldt. Het Bundesverwaltungsgericht heeft op basis daarvan in een recent arrest beslist dat ook de visserij gedekt is door de landbouwclausule van § 1 lid 3. Zie: Bundesverwaltungsgericht 18 juli 1997, *Umwelt- und Planungsrecht* 1998, 31.

<sup>16</sup> Deze beplantingsverordeningen kunnen niet opzij worden gezet door het uitvoeringsbesluit. De rechtsonderhorige zal dus in voorkomend geval toch een bouwvergunning moeten vragen, ofschoon op grond van het uitvoeringsbesluit een melding volstaat.

gekoppeld aan een wettelijke plicht tot heraanplanting (waarvan uitzonderlijk ontheffing zou kunnen worden verleend), lijkt me veel zinvoller vanuit een standpunt de bureaucratie te verminderen.

**10.** Het inschrijven van een bescherming van de exploitatie in het Vlaamse Gewest, gebeurt in een periode waar vergelijkbare bepalingen, met name de landbouwclausules in de Duitse natuurbewoudswetgeving, die dateren van twintig jaar eerder, momenteel volop ter discussie staan. Enerzijds ligt het nogal voor de hand dat men met de natuurbewoudswetgeving niet mag beogen op een omvattende wijze de landbouwexploitatie te regelen: een "speciale" behandeling van de landbouw is mijns inziens wel op zijn plaats. Anderzijds mag een milieu-onvriendelijke landbouwexploitatie niet beschermd worden tegen het natuurbeleid. Wellicht zal de uitkomst van de discussie in Duitsland gaan in de richting van een bescherming van de milieuvriendelijke landbouw, zoals reeds in enkele deelstaten in de natuurbewoudswetgeving is opgenomen. Dit lijkt me een betere oplossing.

**11.** De overname van de clausule die de ruimtelijke ordening voorrang geeft op het natuurbeleid uit art. 12 lid 2 Decreet landschappen kan helemaal niet op mijn bijval rekenen. Art. 12 lid 2 Decreet landschappen is een decretale vastlegging van de recente rechtspraak van de Raad van State, gebaseerd op de hiërarchie der normen, in het bijzonder de regel dat verordeningen (besluiten met algemene draagwijdte) primeren op beschikkingen (besluiten met individuele draagwijdte) en het feit dat een beschermingsbesluit (vroeger: rangschikkingsbesluit) een individueel karakter heeft. De uitvoeringsbesluiten op grond van het Decreet natuurbewoud zullen echter een algemeen karakter hebben, doch zijn nu (niet omwille van de normenhiërarchie) maar door het Decreet natuurbewoud aan dezelfde beperking gebonden als de beschermingsbesluiten op grond van het Decreet landschappen.

**12.** Naar aanleiding van de maatregelen van het Decreet natuurbewoud zal ook meer worden ingegaan op de betekenis van de bescherming van de exploitatievrijheid. Men kan daarbij een onderscheid maken tussen algemene en bijzondere maatregelen.

### **3.ALGEMENE MAATREGELEN**

**13.** Om het praktisch belang van de algemene maatregelen beter in de verf te zetten, is het nodig abstractie te maken van de nogal omslachtige formuleringen in onder meer art. 13 Decreet natuurbewoud. Ik zou als belangrijkste algemene maatregelen willen noemen: de bescherming van biotische elementen in de natuur; de zorgplicht, de regeling voor ingrepen in de natuur, en; het moratorium op ontbossing.

#### **3.1.Bescherming van biotische elementen in de natuur**

**14.** Het Decreet natuurbewoud bevat in de art. 13 en 15 een rechtsgrond voor het uitvaardigen van een uitvoeringsbesluit voor, wat men zou kunnen samenvatten als: een algemene bescherming van biotische elementen in de natuur. Een rechtstreekse bescherming bevat het decreet echter niet. De Vlaamse regering is bij het uitvaardigen van een uitvoeringsbesluit gebonden aan de beperkingen van art. 9, onder meer inzake de bescherming van de exploitatievrijheid. Zoals hoger vermeld bevat het door de Vlaamse regering principieel

goedgekeurde uitvoeringsbesluit algemene maatregelen voor de bescherming van biotische elementen in de natuur.

#### **a) Kleine landschapselementen**

**15.** *Kleine landschapselementen zijn "lijn- of puntvormige elementen met inbegrip van de bijhorende vegetaties waarvan het uitzicht, de structuur of de aard al dan niet het resultaat zijn van menselijk handelen, en die deel uitmaken van de natuur zoals: bermen, bomen, bosjes, bronnen, dijken, graften, houtkanten, hagen, holle wegen, hoogstamboomgaarden, perceelsrandbegroeiingen, sloten, struwelen, poelen, veedrinkputten en waterlopen"* (art. 2 6°). Voor de wijziging van kleine landschapselementen kan op basis van de art. 13 en 15 via een uitvoeringsbesluit een verbod of een (natuur)vergunningsplicht worden ingevoerd. In het ontwerp uitvoeringsbesluit terzake is al naargelang de bestemming gekozen voor een *verbod, vergunningsplicht dan wel meldingsplicht* (zie hoger voor meer uitleg en kritiek in dat verband). Het lijkt me dat zulks van geen wezenlijke invloed op de bedrijfsvoering en het teeltplan kan zijn. De bescherming van de exploitatievrijheid vormt dus geen beletsel voor de bescherming van kleine landschapselementen, ongeacht in welke ruimtelijke bestemming zij liggen. Dit wordt ook bevestigd in art. 9 lid 1 tweede zin zelf.

#### **b) Niet- geëxploiteerde biotopen**

**16.** Hetgeen gesteld is ten aanzien van de kleine landschapselementen, geldt ook ten aanzien van niet-gexploiteerde biotopen, zoals b.v. *vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden*.

#### **c) Historisch permanente graslanden**

**17.** Bij een bepaald biotoop, namelijk het historisch permanent grasland, ligt dit anders. Enerzijds zijn historisch permanente graslanden over het algemeen gewoon in landbouwgebruik. Anderzijds bezitten zij een hoge natuurwaarde. Hier rijst de vraag in hoeverre de bescherming van de exploitatievrijheid met de bescherming van de historisch permanente graslanden verzoenbaar is. Het Decreet natuurbehoud bevat terzake een vrij ingewikkelde regeling.

**18.** In het algemeen mag de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming niet worden geregeld, doch wél de bedrijfsvoering en het teeltplan op historisch permanent grasland, in de *vermelde gebieden in art. 9 lid 2*: groengebieden enz. Het merendeel van de historisch permanente graslanden zal hier wellicht onder vallen. In de *gebieden niet opgenomen in art. 9 lid 2* (b.v. landschappelijk waardevol agrarisch gebied), kan historisch permanent grasland wél worden beschermd op grond van art. 9 lid 1, doch zonder dat de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming kan worden geregeld. Hier rijst natuurlijk de vraag of men historisch permanent grasland kan beschermen zonder te interfereren in de bedrijfsvoering en het teeltplan ?

**19.** In *sommige gebieden (b.v. vogelrichtlijngebieden)* moeten de historisch permanente graslanden nog worden afgebakend, na advies van een werkgroep opgericht binnen de MINA-Raad (art. 9 lid 3). Met name over de poldergraslanden bestaat nogal wat discussie; zij maken ongeveer 8 à 9 % uit van de totale oppervlakte aan graslanden in Vlaanderen, terwijl alle

andere historisch permanente graslanden samen hooguit goed zijn voor 2 %. Vooreerst rijst natuurlijk de vraag of alle, en zo niet, welke, poldergraslanden historische permanente graslanden zijn. Een juridische vraag is dit niet, zodat het niet in mij opkomt deze vraag te proberen beantwoorden. Wel wil ik op het volgende wijzen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>17</sup> mogen de beschermde gebieden op grond van de Vogelrichtlijn alleen volgens ornithologische criteria mogen worden afgebakend; het analoge geldt voor de Habitatrichtlijn. Aan de afgebakende beschermde gebieden moeten dan beschermingsmaatregelen conform de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden gekoppeld. Vele van die beschermde gebieden zijn juist afgebakend omwille van het voorkomen van historisch permanente graslanden. *Voor zover één van de beweegredenen voor de aanwijzing van een beschermd gebied op grond van de Vogel- of Habitatrichtlijn het voorkomen van historisch permanente graslanden was, moeten deze bescherming krijgen. Zoniet zou een inbreuk worden begaan op de Vogel- respectievelijk de Habitatrichtlijn.* Die beweegredenen kunnen blijken uit onder meer het feit dat de zones over geheel hun oppervlakte zijn aangeduid, dan wel, voor de zones die niet geheel worden beschermd, "poldergraslanden en hun microreliëf" uitdrukkelijk als beschermde habitats zijn aangewezen<sup>18</sup>.

**20.** Het begrip historisch permanent grasland is gedefinieerd in art. 2 5° Decreet natuurbehoud. Volgens de memorie van toelichting vallen alle biologisch waardevolle graslanden volgens het karteringssysteem van de Biologische Waarderingskaart onder dit begrip: "waaronder grasland bedoeld wordt met volgende karteringseenheden van de biologische, waarderingskaart Hc, Hj, Hf, Hm, Hmo, Hmm, Hme, Ha, Hn, Hk, Hd, Hv, Hu, Hpr, Hp\*, Hp + Kb (a), Hp + Kp (p), Hp + Kb (s), Hp + Mr, Hp + Hc (+ Kn), Hp (fauna)"<sup>19</sup>. Al bij al mag worden besloten dat art. 9 Decreet natuurbehoud een vrij ruime beleidsvrijheid laat aan de Vlaamse regering om algemene maatregelen voor de bescherming van biotische elementen in de natuur te treffen.

### 3.2.Zorgplicht

**21.** Art. 14 geeft uitdrukking aan het voorzorgsbeginsel: *"Iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of te herstellen"*.

Tijdens de bespreking in de Commissie was de term "onmiddellijke omgeving" onderwerp van discussie. De bedoeling van de decreetgever is dat dit begrip niet te eng mag worden geïnter-

<sup>17</sup> Zie in dit verband G. VAN HOORICK, "Het behoud van natuurgebieden in het licht van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrichtlijn, en de rechtspraak van het Hof van Justitie", *Tijdschrift voor Milieurecht* 1997, 176-185; G. VAN HOORICK, *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 199-209.

<sup>18</sup> Voor de vogelrichtlijngebieden kan zulks blijken uit: B.V.I.R. 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones (...), *B.S.* 29 oktober 1988, zoals gewijzigd door B.V.I.R. 20 september 1996, *B.S.* 12 oktober 1996.

<sup>19</sup> Memorie van Toelichting, *l.c.*, 7.



preteerd<sup>20</sup>. De meest zinvolle interpretatie voor de laatste zinsnede is als volgt: indien de vernietiging of de schade redelijkerwijze niet kan worden voorkomen, dan moet zij worden beperkt; in zoverre dat redelijkerwijze niet mogelijk is, dient zij hersteld.

**22.** De vraag of de zorgplicht voor de praktijk groot belang zal hebben, kan voor het ogenblik moeilijk beantwoord worden. In ons Belgisch rechtssysteem hebben we weinig ervaring in dat verband. Toch kunnen enkele elementen die een positieve indicatie kunnen vormen, worden aangedragen.

Ten eerste heeft de zorgplicht een onbeperkt toepassingsgebied en richt ze zich zowel naar de overheid als naar de burger<sup>21</sup>.

Ten tweede is de overtreding ervan, zoals bij alle bepalingen van het Decreet natuurbehoud, strafrechtelijk gesanctioneerd door art. 58. Wanneer een andere strafrechtelijke gesanctioneerde wettelijke of reglementaire norm die tot doel heeft de vernietiging of beschadiging van natuurwaarden te voorkomen, wordt geschonden, dan zal in vele gevallen ook een inbreuk op art. 58 Decreet natuurbehoud kunnen worden weerhouden. Doch ook kan art. 58 wellicht in sommige gevallen worden gebruikt als strafrechtelijke opvangbepaling wanneer geen andere inbreuken worden vastgesteld<sup>22</sup>.

Ten derde, niet onbelangrijk is dat men zich niet op de bescherming van de exploitatievrijheid kan beroepen om aan de zorgplicht van art. 14 te ontsnappen. De bescherming van de exploitatievrijheid bedoeld in art. 9, legt immers (slechts) beperkingen op aan de uitvoeringsbesluiten van het Decreet natuurbehoud.

Ten vierde geldt de zorgplicht onmiddellijk vanaf de inwerkingtreding en behoeft zij geen nadere uitwerking. Zij geldt ook bij de uitvoering van plannen die reeds daarvoor waren goedgekeurd, te denken valt hier b.v. aan ruilverkavelingsprojecten.

Potentieel heeft de zorgplicht een grote impact. Neem b.v. de hypothese dat een knotwilgenrij, die een habitat vormt voor heel wat dieren, wordt gerooid en daarvoor geen vergunning vereist was. In dit geval zou desondanks mogelijks toch een inbreuk op de zorgplicht kunnen worden weerhouden.

### **3.3.Regeling voor ingrepen in de natuur - Beoordeling van milieu- en bouwvergunningsaanvragen**

**23.** Nog zo'n rechtstreekse maatregel, die niet aan de beperking van art. 9 onderworpen is, is art. 16. Art. 16 richt zich uitsluitend tot de overheid en geeft uitvoering aan het integratiebeginsel. Het betekent dat in andere beleidssectoren steeds rekening moet gehouden worden met de natuur; dit in de individuele besluitvorming, namelijk wanneer de overheid een vergunning of toestemming verleent voor een activiteit, evenals bij een beslissing naar aanleiding van een melding of kennisgeving (art. 16 § 1). De regeling is duidelijk geïnspireerd op de zogenaamde "Eingriffsregelung" van § 8 Bundesnaturschutzgesetz in Duitsland, die in de praktijk zeer invloedrijk is. Ook de Vlaamse regeling heeft het in zich om een grote invloed te

<sup>20</sup> Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 23.

<sup>21</sup> Memorie van Toelichting, *l.c.*, 11.

<sup>22</sup> G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 8.

kunnen uitoefenen op het vlak van onder meer de beoordeling van milieu- en bouwvergunningaanvragen, niet in het minst bij openbare infrastructuurprojecten<sup>23</sup>.

**24.** Wat is nu de filosofie die ten gronde ligt aan het invoeren van een ingreepregeling? Een ingreepregeling vormt, als instrument van het natuurbeleid, eigenlijk een beetje een *machtsgreep vanuit de sector natuurbeschoud, als reactie op de jarenlange marginalisatie*. Een ingreepregeling structureert de belangenafweging die aan de basis ligt van beslissingen over ingrepen in de natuur. Zowel discretionaire als gebonden bevoegdheden op grond van sectorale wetgevingen worden doorbroken: *alle bestuursorganen* moeten bij het nemen van beslissingen omtrent ingrepen in de natuur op basis van *alle wetgevingen* nauwkeurig geformuleerde *regelen volgen die vastgelegd zijn in de natuurbeschoudswetgeving*. Deze regelen willen een belangenafweging garanderen waarin de belangen verbonden met het behoud van natuurwaarden in voldoende mate aan bod komen.

**25.** De grote lijnen van de Vlaamse regeling voor ingrepen in de natuur zijn als volgt.

1. *De overheid moet er steeds zorg voor dragen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan, ongeacht waar* (art. 16 § 1).

2. Er geldt een gebiedsgerichte verscherping in het VEN. Deze houdt in dat de overheid de vergunning of toestemming moet *weigeren indien de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken*. Indien geen vergunning of toestemming vereist is, moet degene die de melding of kennisgeving doet een *code van goede natuurpraktijk* in acht nemen (art. 16 § 3).

3. *Er geldt evenwel een afwijkingsmogelijkheid*. Binnen het VEN kan een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur veroorzaakt toch nog worden vergund of toegelaten om "*bijzonder gewichtige redenen van algemeen belang*". In dat geval moeten maatregelen worden genomen om de mogelijke schade te beperken en moeten *compensatiemaatregelen* worden opgelegd (art. 16 § 4).

**26.** De daadwerkelijke impact van de ingreepregeling hangt onder meer af van hoe men "vermijdbaar", "onvermijdbaar" en "onherstelbaar" interpreteert. Alleszins staat het buiten kijf dat de beoordeling van onder meer vergunningaanvragen voor de oprichting of de exploitatie van vee- of varkensstallen getoetst moet worden aan art. 16. Art. 16 § 2 geeft de Vlaamse regering de mogelijkheid voor bepaalde activiteiten, habitats, ecologische processen of soortengroepen, richtlijnen te geven voor het beoordelen van het vermijdbare en onherstelbare karakter van de activiteit, voor de op te leggen voorwaarden en herstelmaatregelen inzake de schade aan de natuur en compensatiemaatregelen<sup>24,25</sup>. Hoe de Vlaamse regering dit zal invullen in de praktijk, is nog onduidelijk. Zullen b.v. andere afstandsregels dan deze in VLAREM

---

<sup>23</sup> G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 8.

<sup>24</sup> Het beleid dient ervan uit te gaan dat ingrepen in kwetsbare gebieden alleen in uitzonderingsgevallen in overweging kunnen worden genomen op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen. Verder moet de bescherming van de bestaande natuur, zowel kwantitatief als kwalitatief, breed begrepen worden (Memorie van Toelichting, *l.c.*, 11).

<sup>25</sup> Ten aanzien van goedgekeurde verkavelingen in groengebieden, stelde de minister onder meer dat aan de bouwvergunning in het VEN voorwaarden kunnen worden verbonden, of dat ze zal worden geweigerd mits het betalen van een schadevergoeding (Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 24).

II worden bepaald ? Misschien kunnen de uitvoeringreglementering en rechtspraak in Duitsland een inspiratiebron vormen<sup>26</sup>.

Enkele richtlijnen inzake de verplaatsing van kleine landschapselementen zijn decretaal vastgelegd. Deze richtlijnen kunnen nu al relevant zijn in het kader van onder meer de beoordeling van vergunningsaanvragen op grond van het Vegetatiebesluit en de gemeentelijke bouwverordeningen inzake de beplantingen.

Niet onbelangrijk is dat de bewijslast van het voorkómen van vermijdbare of onherstelbare schade, ligt bij de aanvrager of de persoon die de melding of de kennisgeving doet (art. 16 § 3).

**27.** Wanneer men de Vlaamse ingreepregeling (art. 16) vergelijkt met de Duitse (§ 8 Bundesnaturschutzgesetz en de overeenkomstige bepalingen van de Landesnaturschutzgesetze) dan vallen enkele verschilpunten op. Daaruit blijkt dat de opstellers van het Decreet natuurbehoud zich wel hebben laten inspireren door de Duitse regeling, doch deze eigenlijk verkeerd hebben begrepen. In dit bestek wil ik mij terzake beperken tot één punt, met name het *vermijdbaar of onvermijdbaar karakter van de schade aan de natuur*.

In Duitsland (§ 8 lid 2 Bundesnaturschutzgesetz) is het zo dat als een ingreep tot vermijdbare schade aan de natuur zou leiden, de overheid de vergunning of toestemming niet op grond van de ingreepregeling mag weigeren. Immers, op de aanvrager rust de verplichting het ontstaan van vermijdbare schade te vermijden. Eventueel kunnen wel voorwaarden in de vergunning of toelating worden opgelegd ter concretisering van de verplichting van de aanvrager.

In het Vlaamse Gewest (art. 16 § 1 Decreet natuurbehoud) is het zo dat als een ingreep tot vermijdbare schade aan de natuur zou leiden, de overheid de vergunning of toestemming op grond van de ingreepregeling moet weigeren (dit is net het omgekeerde van de Duitse regeling !) of aangepaste voorwaarden in de vergunning of toelating moet opleggen (dit is conform aan de Duitse regeling).

**28.** De meeste negatieve beïnvloedingen van natuur en landschap zijn onvermijdbare uitvloeiselen van ingrepen. Het is dus juist bij deze *onvermijdbare* (lees: *onvermijdelijk* voortvloeiend uit een ingreep) negatieve beïnvloedingen dat men de (volledige) compensatie van de negatieve gevolgen moet kunnen opleggen. Daartoe biedt art. 16 § 1 Decreet natuurbehoud geen aanknopingspunt, er wordt gewoon gesuggereerd de vergunning te weigeren als vermijdbare schade zou ontstaan. De vraag rijst of het begrip "vermijdbaar" hier eigenlijk wel op zijn plaats staat: de bepaling beoogt schade aan de natuur te vermijden door het weigeren van een vergunning voor een activiteit die zou leiden tot de (aldus vermijdbare ?) schade. Zo begrepen is alle schade vermijdbaar, want te vermijden door het nalaten (of ergens anders uitvoeren) van de activiteit. Art. 16 § 1 kan aldus gebruikt (misbruikt) worden om iedere vergunning of toestemming te weigeren. Veel sturing kan er derhalve van de Vlaamse ingreepregeling niet uitgaan. Maar de verkeerd geredigeerde bepaling geeft eigenlijk een vrijgeleide dus kan zij weldegelijk een grote invloed uitoefenen op het vlak van onder meer de beoordeling van milieu- en bouwvergunningsaanvragen.

### 3.4. Moratorium op ontbossing

<sup>26</sup> G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", l.c., 8-9.

**29.** Een verregaande bepaling die geldt vanaf de inwerkingtreding van het Decreet natuurbehoud is art. 69. Zij is dermate belangrijk dat ik ze, ofschoon zij tussen de wijzigingsbepalingen staat, wil behandelen als een algemene beschermingsmaatregel. Art. 69 voegt in het Bosdecreet een nieuw art. 90bis in, een zeer vérstrekkende bepaling, als reactie op de vele ontbossingen in het verleden. Zij heeft onder meer tot gevolg dat een *ontbossing alleen nog maar mag worden vergund als deze ontbossing gebeurt in functie van uitvoering van werken van algemeen belang die in overeenstemming zijn met de geldende plannen van aanleg, en mits compenserende maatregelen*. Louter private belangen kunnen dus het uitreiken van een vergunning niet rechtvaardigen<sup>27</sup>, zelfs wanneer een ontbossing niet strijdig zou zijn met de geldende plannen van aanleg (b.v. in woonuitbreidingsgebied).

#### **4.BIJZONDERE MAATREGELEN**

**30.** Met de bijzondere maatregelen van het Decreet natuurbehoud worden de maatregelen bedoeld in het kader van Hoofdstuk V over het gebiedsgericht beleid. Zij zijn dus van toepassing in bepaalde gebieden, in tegenstelling tot de algemene maatregelen (die overal gelden of toch zouden moeten gelden). De bescherming van de exploitatievrijheid van art. 9 geldt niet voor de maatregelen genomen op grond van Hoofdstuk V.

##### **4.1.Afbakening van het VEN en natuurverwevingsgebieden - Voorrang van de ruimtelijke ordening**

**31.** Het hoofdstuk V is het meest omvangrijke van het Decreet natuurbehoud en regelt het gebiedsgericht beleid, dat gericht is op de verwezenlijking van een "natuurlijke structuur", met name een *VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), bestaande uit GEN (Grote Eenheden Natuur) en GENO (Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling), geflankeerd door een IVON (Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk), bestaande uit natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden*. De overeenstemming tussen het Decreet natuurbehoud en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is daarbij opvallend, alsook de voorrang van de ruimtelijke ordening. Onder meer in de gedachte dat de tijd in het nadeel van de natuur wegtikt, bestaat er grote bezorgdheid in verband met de afbakening van het VEN en de natuurverwevingsgebieden en de relatie met de ruimtelijke ordening<sup>28</sup>.

**32.** *Wat de uitgestrektheid van het VEN en het IVON betreft, vermeldt het Decreet natuurbehoud dat binnen een periode van 5 jaar een afbakening zal gebeuren van een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha VEN en 150.000 ha natuurverwevingsgebieden (art. 17 en 27), wat ongeveer overeenkomt met 9 % respectievelijk 11 % van de landoppervlakte van het Vlaamse Gewest. In de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is vastgelegd dat in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen een afbakening in overdruk wordt gemaakt van 75.000 tot 100.000 ha als GEN en 25.000 tot 50.000 ha als GENO; de gezamenlijke oppervlakte van GEN en GENO,*

<sup>27</sup> G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen ...", *l.c.*, nr. 6.5.

<sup>28</sup> Zie in dat verband: Advies van de Vlaamse Hoge Bosraad, *l.c.*, 80; G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen ...", *l.c.*, nr. 6.2. sub a).

dus van het VEN, bedraagt 125.000 ha. Wat het natuurverwevingsgebied betreft, legt een bindende bepaling vast dat 150.000 ha in overdruk zal worden afgebakend.

**33.** In art. 20 Decreet natuurbehoud wordt een opsomming gegeven van een reeks *"groene" ruimtelijke bestemmingen waarbinnen het VEN en de natuurverwevingsgebieden kunnen worden afgebakend*<sup>29</sup>. De Vlaamse regering is gebonden aan deze bestemmingen bij de selectie van gebieden die worden opgenomen in het VEN en de natuurverwevingsgebieden. De ruimtelijke ordening vervult dus een preliminaire rol in de uiteindelijke keuze van afbakening van VEN en natuurverwevingsgebied. Voor zover de Vlaamse regering gebieden wenst op te nemen die (nog) geen bestemming hebben die overeenstemt met de decretaal voorgeschreven bestemmingen, zal ze dus eerst het gewestplan moeten herzien<sup>30</sup>. Ook op die manier worden agrarische gebieden (behalve ecologisch waardevolle) in zekere zin beschermd tegen een (rechtstreekse) aanduiding als VEN. Door de voorrang van de ruimtelijke ordening zal de Vlaamse regering echter alle nodige initiatieven moeten nemen om tot de realisatie van de kwantitatieve taakstelling binnen de termijn te komen, met inbegrip van gewestplanwijzigingen<sup>31</sup>.

**34.** Problematisch is vooreerst dat het Decreet natuurbehoud een opeenstapeling van afbakeningsprocedures (met openbare onderzoeken) tot gevolg zou kunnen hebben, die in wezen allemaal hetzelfde beogen. Meer bepaald kunnen afbakeningen van VEN en IVON plaatsvinden 1° in het deelplan van het natuurbeleidsplan, 2° in de gewestplannen, 3° via de procedures op grond van art. 21 tot 24 en 30 Decreet natuurbehoud (niet steeds met openbaar onderzoek)<sup>32</sup>, en 4° waarschijnlijk ook in de structuurplannen. Een slechte coördinatie zou de rechtszekerheid<sup>33</sup> en de handhaving van het Decreet natuurbehoud in het gedrang kunnen brengen<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Gebieden met een grondkleur agrarisch gebied kunnen niet afgebakend worden als GEN, gebieden met een ruimtelijke bestemming als agrarisch gebied ecologisch waardevol of "groener", kunnen echter wel aangeduid worden als GENO, gebieden met een ruimtelijke bestemming als agrarisch gebied landschappelijk waardevol of "groener", als natuurverwevingsgebied.

<sup>30</sup> G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 11.

<sup>31</sup> Memorie van Toelichting, *l.c.*, 12. Om de kwantitatieve optie van 125.000 ha VEN te realiseren, zal nog 38.000 ha als natuur- en reservaatgebied dienen te worden afgebakend (G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 9).

<sup>32</sup> De optie van het Decreet natuurbehoud (ten aanzien van de eigenlijke procedure op grond van Hoofdstuk V) is dat de afbakening van gebieden die reeds in de "groene" bestemmingen gelegen zijn, via een snellere procedure zonder openbaar onderzoek zouden kunnen verlopen (Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 30). Let wel, de als "eenvoudiger" of "sneller" betitelde procedure duurt 30 dagen langer dan de "zwaardere" procedure.

<sup>33</sup> Wanneer zal men als eigenaar of gebruiker, of als toezichts- of opsporingsambtenaar, zeker weten dat bepaalde gronden in het VEN of het IVON vallen? En hoe vérstrekkend zullen, gegeven de nauwe verbondenheid van al deze afbakeningsprocedures, de gevolgen zijn van eventuele schorsings- en vernietigingsarresten van de Raad van State? In dat verband bestaat de kans dat heel wat afbakeningen lange tijd in juridische onzekerheid zullen gehuld zijn.

<sup>34</sup> Zie meer uitgebreid G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 11-12.

35. Tevens roept de ondergeschiktheid ten opzichte van de bestemmingen in de ruimtelijke ordening kritische bedenkingen op. Natuurwaarden zijn ergens (in potentie) aanwezig of niet, en die (potentiële) aanwezigheid van natuurwaarden zou het enige criterium moeten zijn voor de afbakening van een ecologisch netwerk. Overigens rijst gezien deze ondergeschiktheid ten opzichte van de bestemmingen in de ruimtelijke ordening de vraag naar de zin van een afzonderlijke afbakening op grond van het Decreet natuurbehoud<sup>35</sup>.

## 4.2. Maatregelen in het VEN

36. Kort samengevat is natuur de hoofdfunctie in de gebieden van het VEN; andere functies kunnen aanwezig zijn maar zijn ondergeschikt<sup>36</sup>. De concrete invulling gebeurt niet alleen door een beleid gericht op de beperking van negatieve invloeden (voorschriften voor activiteiten, plannen en projecten) maar ook door een actief realisatiebeleid.

### a) Waterhuishouding

37. Een eerste belangrijke maatregel binnen het VEN betreft het beheer van de waterhuishouding. *In het VEN wordt een integraal waterbeheer beoogd dat afgestemd is op de actuele en potentiele natuurwaarden. Deze maatregel richt zich tot de overheid. Het waterbeheer mag evenwel niet leiden tot disproportionele gevolgen voor de gebieden buiten het VEN* (art. 18). De proportionaliteit wordt gekaderd binnen het principe van het goed nabuurschap<sup>37</sup>.

38. Bij besluit van de Vlaamse regering kan tevens worden opgelegd dat voor bepaalde projecten, plannen of activiteiten *hydrologische studies* moeten worden opgesteld om de impact op het VEN na te gaan (art. 19). Voor nieuwe initiatieven of voor uitbreiding van bestaande initiatieven die mer-plichtig zijn kan een koppeling worden voorzien met de milieu-effectrapportering<sup>38</sup>.

### b) Verbodsbepalingen - Gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen

39. In GEN en GENO gelden de volgende voorschriften:

1. het gebruik van meststoffen wordt geregeld overeenkomstig het Mestdecreet;
2. behoudens individuele ontheffing, verleend door de administratie bevoegd voor het natuurbehoud of algemene ontheffing, is het verboden:

<sup>35</sup> Gelukkig is er wel het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat een basis vormt voor de herziening van de plannen van aanleg.

<sup>36</sup> GEN en GENO verschillen in een beperkt aantal kenmerken, vooral in de aanwezigheid van actuele natuur: in een GEN zijn reeds van bij de aanvang hoge natuurwaarden aanwezig, bij een GENO gaat het om een gebied waar natuur in ontwikkeling is, met één of meerdere kenmerken die decretaal bepaald zijn (art. 17 § 2 2°). Zie ook Memorie van Toelichting, *l.c.*, 12.

<sup>37</sup> Dit betekent dat de maatregelen van de overheid er niet toe leiden dat het gebruik van de gebieden buiten het VEN op een onredelijke manier belemmerd wordt, net zoals activiteiten buiten het VEN geen onherstelbare schade mogen aanbrengen aan de natuur (Memorie van Toelichting, *l.c.*, 13).

<sup>38</sup> Memorie van Toelichting, *l.c.*, 13.

- 1) bestrijdingsmiddelen te gebruiken (zie echter verder);
- 2) behoudens in toepassing van een goedgekeurd beheersplan conform het Bosdecreet, de vegetatie, met inbegrip van meerjarige cultuurgewassen of van kleine landschapselementen te wijzigen;
- 3) het reliëf van de bodem te wijzigen;
- 4) werkzaamheden uit te voeren die rechtstreeks of onrechtstreeks het grondwaterpeil verlagen, alsook maatregelen die de bestaande ont- en afwatering versterken;
- 5) de structuur van de waterlopen te wijzigen (art. 25 § 3 en 26 § 3).

**40.** *Het gebruik van meststoffen wordt niet beheerst door het Decreet natuurbehoud, maar door het Mestdecreet<sup>39</sup>. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen wordt wél geregeld door het Decreet natuurbehoud, maar wordt gekoppeld aan het Mestdecreet.* De regeling terzake in het Decreet natuurbehoud is moeilijk te doorgronden<sup>40</sup>, en komt er min of meer op neer dat op de percelen waar nog bemest mag worden, ook zal mogen gespoten worden met bestrijdingsmiddelen. Voor wat betreft de cultuurgronden gelegen in bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden of natuurreservaten, geldt overeenkomstig art. 15 § 5 Mestdecreet een bemestingsverbod<sup>41</sup>. Een uitzondering geldt voor percelen "waar in het kader van art. 15 § 5 lid 2 en 4 Mestdecreet een ontheffing geldt". Dit gaat om de ontheffing voor gezinsveeteeltbedrijven en bedrijven die louter omdat ze te weinig dieren hebben niet kunnen genotificeerd worden als gezinsveeteeltbedrijf (gedurende twee generaties), ten aanzien van percelen die conform de aangifte in 1995 behoren tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgronden voor zover het akkers en intensief grasland betreft. De vraag rijst of deze bedrijven nu reeds ontheven zijn van het bemestingsverbod, dan wel of een ontheffing nog moet verleend worden volgens nadere door de Vlaamse regering vast te stellen regelen. Dit laatste lijkt meest plausibel in het licht van de redactie van art. 15 § 5 lid 2 Mestdecreet. Welnu, voor de landbouw geldt een, met de vrijstelling van het bemestingsverbod in het Mestdecreet vergelijkbare, vrijstelling van het verbod bestrijdingsmiddelen te gebruiken<sup>42</sup>.

**41.** Het gebruik van (meststoffen en) bestrijdingsmiddelen zou in de realiteit dus wel eens eerder regel dan uitzondering kunnen zijn, zelfs in het "groenste groen", met name het VEN. Enerzijds is het wel logisch dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen wordt gekoppeld aan dat van meststoffen. Anderzijds ontstaat door de koppeling met het zeer ingewikkelde Mestdecreet, een zeer ondoorzichtige en rechtsonzekere regeling (het Mestdecreet is immers voortdurend aan veranderingen onderhevig). Gezien de naleving van het Mestdecreet moeilijk controleerbaar is, geldt nu hetzelfde voor de handhaving van het verbod om bestrijdings-

---

<sup>39</sup> Zie voor een bespreking van het Mestdecreet en een verwijzing naar verdere literatuur G. VAN HOORICK, "De nieuwe mestwetgeving in het Vlaamse Gewest", *Tijdschrift voor Milieurecht* 1996, 126-152.

<sup>40</sup> Men leze art. 25 § 3 2° 1) en art. 26 § 3 2° 1).

<sup>41</sup> Behalve voor bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij een druk van 2 grootvee-eenheden per ha op jaarbasis kan toegelaten worden.

<sup>42</sup> Wel voorziet het Decreet natuurbehoud een rechtsgrond voor de Vlaamse regering om in bepaalde gevallen het gebruik van bestrijdingsmiddelen te reglementeren (b.v. naar soorten middelen), zonder evenwel tot een volledig verbod te kunnen overgaan.

middelen te gebruiken. Bovendien kan de handhaving van het Decreet natuurbehoud in het gedrang worden gebracht<sup>43</sup>.

**42.** Het gebiedsgericht beleid lijkt me de achillespees van het Decreet natuurbehoud. Niet alleen is de kans groot op vele juridische procedures en dus rechtsonzekerheid naar aanleiding van de afbakening. Bovendien rijst de vraag of men op korte en middellange termijn in de realiteit wel iets zal merken van de afbakening van het VEN. De enige goede oplossing die de decreetgever had moeten nemen was de intensieve landbouw uit het VEN te weren, en er alleen de milieuvriendelijke landbouw te beschermen<sup>44</sup>. Maar ook rijst de vraag naar de opportuniteit van het gebruik van bijkomende verbodsbepalingen, die voor een groot deel dubblures vormen van bestaande voorschriften dan wel die ontkracht worden door ruime uitzonderingen. Zou een snelle afbakening in het natuurbeleidsplan, met daaraan gekoppeld maatregelen naar de overheid toe, en niet naar de burger, niet veel snellere en betere resultaten voor het natuurbeleid opleveren ? Te denken valt hier onder meer aan het Nederlandse beleid, waar de Ecologische Hoofdstructuur essentieel een planningsinstrument is, waar alle overheden in hun besluitvorming moeten mee rekening houden, en waarin een beleid wordt gevoerd gericht op natuurontwikkeling (door het nemen van aangepaste inrichtingsmaatregelen) en reservaatvorming.

**43.** Voor elk gebied van het GEN en GENO wordt een *natuurrichtplan* opgesteld, binnen de periode van 10 jaar na de inwerkingtreding van het decreet (art. 17 § 1). Het goedgekeurd natuurrichtplan kan de nadere uitwerking van de maatregelen en voorschriften omvatten, evenals algemene en individuele ontheffingen van de verbodsbepalingen. Tevens kan het de algemene en individuele ontheffingen op basis van het Mestdecreet bevatten en de gemoduleerde verstrenging van de bemestingnorm in een aantal gebieden. In tegenstelling tot de memorie van toelichting gaat het decreet (art. 49 § 2) ervan uit dat de maatregelen en voorschriften van het natuurrichtplan ook burgers kunnen binden<sup>45</sup>. Het is dus niet onmogelijk dat via het natuurrichtplan in een GEN of GENO bijkomende ge- of verbodsbepalingen of zelfs beheersverplichtingen zouden worden opgelegd. Overigens wordt het antwoord op de toch niet onbelangrijke vraag wie een natuurrichtplan moet goedkeuren volledig overgelaten aan het oordeel van de Vlaamse regering.

---

<sup>43</sup> In hoofde van de mensen belast met de handhaving kan ik mij al de terechte vraag voorstellen: waarom moeten wij optreden voor een wijziging van b.v. het micro-reliëf of van vegetatie, op of naast een perceel waar beekarren en spuitdiensten een vrijgeleide krijgen ?

<sup>44</sup> Ten aanzien van percelen gelegen in groengebieden konden landbouwers immers redelijkerwijze verwachten dat ooit strengere regelingen inzake milieubescherming en natuurbehoud zouden worden ingevoerd.

<sup>45</sup> Volgens de memorie van toelichting kan *de overheid* niet afwijken van een goedgekeurd natuurrichtplan. Het verlenen van ontheffingen via het natuurrichtplan veronderstelt dat het natuurrichtplan regelmatig kan worden herzien en aangepast aan veranderende omstandigheden (Memorie van Toelichting, *l.c.*, 21). Ontheffingen worden enkel toegekend op basis van natuurbehoudsmotieven (b.v. ten behoeve van de uitvoering van een natuurinrichting) of als een overgangsmaatregel (b.v. rekening houdend met de actuele aanwezigheid van andere functies in het gebied) of ten behoeve van natuureducatie (Memorie van Toelichting, *l.c.*, 14).

Bij de interpretatie van deze ontheffingsregeling dient echter wel in beschouwing te worden genomen dat eventuele beperkingen op het gebruik van meststoffen volledig door het Mestdecreet worden beheerst en dat de ontheffingen wat betreft de mest dus de regels van het Mestdecreet volgen. *Art. 15 § 5 lid 2 laat geen enkele discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de ontheffingen: "ontheffing wordt gegeven aan ..."*



### 4.3. Maatregelen in het IVON

**44.** *De maatregelen die op grond van Hoofdstuk V voor het IVON worden genomen, mogen de landbouw- en bosbouwexploitatie binnen de daartoe bestemde gebieden niet regelen, tenzij via beheersovereenkomsten (art. 27), om de verwevingsfunctie of de verbindingsfunctie van respectievelijk natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden waar te maken. Dit betekent dat als verplichtende maatregelen zouden worden opgelegd, dit moet gebeuren op grond van de art. 13 en 15 (algemene beschermingsmaatregelen). Voor de gebieden van het IVON worden eveneens natuurrichtplannen opgesteld (art. 50). Dat geen verplichtende maatregelen kunnen worden opgelegd, belet echter niet dat b.v. toch met de verwevingsfunctie van de natuurverwevingsgebieden zou worden rekening gehouden bij de vergunningverlening, zodat onrechtstreeks de burger toch in zijn rechtspositie kan worden beïnvloed.*

### 4.4. Natuurreservaten

**45.** De in het Decreet natuurbehoud opgenomen regeling voor de oprichting en erkenning van natuurreservaten verschilt niet wezenlijk van degene die bij de Wet natuurbehoud ingesteld werd. De belangrijkste verschillen ten opzichte van de bepalingen van de Wet natuurbehoud zijn de volgende:

- de periode van erkenning is van 10 jaar verlengd naar 27 jaar (art. 36 § 5);
- binnen de groen- en bosgebieden of het VEN kan voor elk reservaat een uitbreidingszone worden vastgesteld (art. 33 lid 3).
- *de erkenning van natuurreservaten in agrarisch gebied wordt beperkt* (art. 36 § 2 en 3). Bij de erkenning van de gronden in het agrarisch gebied zal het advies gevraagd worden van de Afdeling Land van AMINAL met betrekking tot (het niet aantasten van) de agrarische structuur en van de Administratie Land- en Tuinbouw met betrekking tot de geschiktheid van de gronden voor normaal landbouwgebruik in de betrokken landbouwstreek<sup>46</sup>.

**46.** De verbodsmaatregelen die gelden in natuurreservaten, zijn op limitatieve wijze vastgelegd in art. 35, lid 1. Zij kunnen geen erfdienstbaarheden opleggen op de omliggende gebieden. In art. 20 Milieuvergunningsdecreet wordt toegevoegd dat voor erkende natuurreservaten én gelegen buiten het VEN én erkend op basis van art. 36 § 2 en § 3 Decreet natuurbehoud, geen afstandsregels gelden (art. 74).

### 4.5. Verwerving, koopplicht en schadevergoeding

**47.** Nieuwe elementen inzake verwerving ten aanzien van de Wet natuurbehoud zijn het recht van voorkoop, mogelijkheden van ruil van eigendommen en gebruiksrecht, en de koopplicht. De mogelijkheid van onteigening was reeds voorzien in de Wet natuurbehoud.

---

<sup>46</sup> Memorie van Toelichting, *l.c.*, 17. Uit de toelichting van de minister blijkt dat de onderliggende reden van deze regeling te vinden is in het bestaan van enig wantrouwen tussen landbouw en natuur, zodat het aangewezen was om een aantal garanties decretaal vast te leggen. De minister hoopt dat het wantrouwen zal afnemen en een aantal waarborgen in de toekomst overbodig zal blijken (Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 41).

### **a)Recht van voorkoop**

**48.** De art. 37 tot 40 bevatten een aantal regels met betrekking tot het recht van voorkoop.

Het *Vlaamse Gewest* heeft een recht van voorkoop bij verkoop van onroerende goederen in het VEN, in de natuurreservaten en hun uitbreidingsperimeter<sup>47</sup>, in een door de Vlaamse regering afgebakende perimeter binnen het IVON en in de afbakening van een natuurinrichtingsproject. Dit recht wordt uitgeoefend binnen de prioriteiten van het natuurbeleid en om te komen tot een grotere samenhang in het beheer binnen het VEN.

Het recht van voorkoop doet geen afbreuk aan de bestaande rechten van voorkoop (b.v. dat van de pachter) en geldt niet in geval van verkoop aan bepaalde personen<sup>48</sup>.

**49.** Ook de *erkende terreinbeherende natuurverenigingen* hebben voor de onroerende goederen die zij huren of in erfpacht hebben, een recht van voorkoop in bepaalde gebieden<sup>49</sup>. Dit is evenwel steeds ondergeschikt aan het recht van voorkoop van het Vlaamse Gewest dat steeds voorrang heeft (art. 40).

### **b)Onteigening en ruil van eigendommen of gebruiksrecht**

**50.** Art. 41 regelt naast de onteigening ten algemene nutte ook de ruiling van het eigendomsrecht, de pacht, de huur of het recht van gebruik van een onroerend goed dat het Vlaamse Gewest in eigendom heeft of waarover het kan beschikken, tegen het eigendomsrecht, pacht, huur of recht van gebruik van een ander onroerend goed mits akkoord van de houder van het betrokken recht en dit alles louter om redenen van natuurbehoud. De kosten van de ruilakte en de hypothecaire formaliteiten komen ten laste van het Vlaamse Gewest. Het voordeel van deze regeling is dat de partijen niet tot een dubbele procedure van koop-verkoop moeten overgaan.

### **c)Koopplicht en vergoeding van inkomstenverliezen**

**51.** De *koopplicht* is enkel voorzien in het VEN. De eigenaar van een onroerend goed kan van het Vlaamse Gewest de verwerving daarvan eisen indien hij aantoonst dat, ten gevolge van de aanduiding van dit goed als een GEN of GENO, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is ofwel dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (art. 42). Bij de berekening van de aankoopprijs wordt rekening gehouden

---

<sup>47</sup> In art. 33 lid 3 Decreet natuurbehoud is niet bepaald wie die uitbreidingsperimeter vaststelt. Ik denk dat het de Vlaamse regering is, aangezien de Vlaamse regering, overeenkomstig art. 33 lid 1 het natuurreservaat aanwijst of erkent. Deze uitbreidingsperimeter moet worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (art. 37 § 1 lid 2).

<sup>48</sup> Het recht van voorkoop geldt niet ingeval van verkoop aan de echtgenoot, de afstammelingen of aangenomen kinderen of die van de eigenaar of van één der medeëigenaars of aan de echtgenoten van de voormelde afstammelingen of aangenomen kinderen, die voor eigen rekening kopen en voor zover het goed niet opnieuw wordt verkocht binnen een termijn van twee jaar; het geldt evenmin ingeval van verkoop aan leden van erkende bosgroeperingen (dit laatste is nergens in het Decreet natuurbehoud gedefinieerd).

<sup>49</sup> Het moet gaan om gronden die gelegen zijn in het VEN, in een door de regering afgebakende perimeter binnen de groen- en bosgebieden gelegen in het IVON, in de natuurreservaten en hun uitbreidingsperimeter, in de bosreservaten en in de afbakening van een natuurinrichtingsproject.

met het verschil in de waarde van het onroerend goed voor de opname in het VEN en de waarde na de definitieve afbakening hiervan. De toepassing van de koopplicht kan niet worden gecumuleerd met andere schadevergoedingen en planschaderegelingen.

**52.** Art. 43 regelt de *schadevergoeding*. Schadevergoeding kan enkel gevraagd worden voor een onroerend goed dat wordt gebruikt binnen een GEN of een GENO en indien een inkomstenverlies wordt aangetoond *ten gevolge van de beperking of het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen*. Voor inkomstenverlies dat veroorzaakt wordt door de toepassing van andere voorschriften of bepalingen is dus de schadevergoeding niet van toepassing. In het Verslag namens de Commissie wordt dit benadrukt<sup>50</sup>. Het verbod om bestrijdingsmiddelen te gebruiken is een maatregel die een rechtstreekse invloed heeft op de exploitatie van de gronden. Dit geldt ook voor het verbod op het gebruik van meststoffen, waarvoor de vergoedingen reeds worden geregeld overeenkomstig het Mestdecreet<sup>51,52</sup>.

Voor zover deze maatregel beoogt schadevergoedingen te verlenen nadat de overgangsregeling voor de gezinsveeteeltbedrijven is uitgedoofd (na twee generaties, zie hoger), vind ik dit nogal genereus. Overigens zou in het algemeen een termijn moeten worden bepaald waarna geen schadevergoedingen meer worden uitgekeerd. Het kan immers toch niet de bedoeling van de decreetgever zijn om daar jarenlang te blijven mee doorgaan ... of toch ?

#### **4.6. Beheersovereenkomsten**

**53.** Art. 45 legt de decretale basis voor beheersovereenkomsten in het belang van het natuurbehoud vast.

Een beheersovereenkomst omvat een prestatie en een tegenprestatie, en wordt vrijwillig aangegaan: het is een contract. De memorie van toelichting stelt dat het vooral de beheersovereenkomsten met landbouwers belangrijk zijn doch dat andere sectoren van de open ruimte, b.v. graverijen of bosbeheerders niet uitgesloten zijn<sup>53</sup>.

De vergoeding wordt bepaald bij het opstellen van de beheersovereenkomst. Ze wordt berekend op basis van de geleverde inspanningen en de eventuele inkomstenderving ingevolge deze overeenkomst<sup>54,55</sup>.

---

<sup>50</sup> Wél geldt onverminderd de regel dat de belangrijke schade die veroorzaakt wordt door beschermde dieren, d.w.z. een schade die in de gegeven omstandigheden disproportioneel is, moet worden vergoed door de overheid die de dieren heeft beschermd (art. 52).

<sup>51</sup> Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 49.

<sup>52</sup> G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 15.

<sup>53</sup> Memorie van Toelichting, *l.c.*, 19.

<sup>54</sup> Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 52. Er moet een bijzondere kwaliteit bereikt worden die de basismilieukwaliteit overstijgt. Voor het bereiken van de basismilieukwaliteit kan geen vergoeding worden betaald: deze kwaliteit dient er immers ook zonder enige financiële prikkel te zijn. Bij het sluiten van een beheersovereenkomst dient daarom het rendement of de verhouding prijs/kwaliteit de doorslaggevende factor te zijn (Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 19).

<sup>55</sup> De Memorie van Toelichting stelt dat verder dat:

- de vergoedingen ingevolge de uitvoering van een natuurrichtplan niet kunnen worden gecumuleerd met de vergoedingen ten gevolge van beheersovereenkomsten;
- in het kader van het provinciaal en gemeentelijk natuurbeleid ook de provincies en gemeenten beheersovereen-

**54.** Een uitvoeringsbesluit waarin de beheersovereenkomsten worden geregeld, werd op 10 maart 1998 door de Vlaamse regering principieel goedgekeurd. Het ontwerp zal nu worden voorgelegd aan de Europese Commissie (het betreft een uitvoering van een Europese verordening over milieuvriendelijke landbouwproduktiemethoden<sup>56</sup>) en nadien aan de Raad van State. De maatregelen erin betreffen 1°) het gebruik van groenbedekking in de winterperiode en een beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen, 2°) het behoud van zeldzame huisdierrassen of nuttige gewassen, en 3°) het afsluiten van beheersovereenkomsten gericht op de bevordering van een *vogelvriendelijk weidebeheer*, het *beheer van perceelsranden* en de *ontwikkeling van kleine landschapselementen* (b.v. heggen en amfibieënpoelen).

#### **4.7.Natuurinrichting**

**55.** Natuurinrichtingsprojecten worden ingezet voor de effectieve *realisatie van het VEN en de groen- en bosgebieden*. De Vlaamse regering duidt de gebieden aan waarvoor zij een natuurinrichtingsproject wenst in te stellen<sup>57</sup>.

Bij de uitvoering van zo'n project worden maatregelen en inrichtingswerkzaamheden beoogd die gericht zijn op een voor het behoud van de natuur optimale inrichting van een gebied.

Art. 47 § 2 omvat een niet limitatieve lijst van maatregelen. Deze omvat onder meer kavelruil, infrastructuurwerken, de aanpassing van de wegen en van het wegenpatroon, grondwerken, de uitbouw van natuureducatieve voorzieningen en bedrijfsverplaatsing. Naar analogie met de ruilverkavelingswetgeving kan eveneens overgegaan worden tot het tijdelijk opheffen van de bevoegdheden van bepaalde overheden en openbare besturen gedurende de uitvoering van het uitvoeringsproject.

Voor de uitvoering van deze bepalingen zal de Vlaamse regering zich laten inspireren door de ruilverkavelingsprocedure. De Vlaamse Landmaatschappij wordt betrokken bij de uitvoering van de projecten, omwille van de kennis en ervaring waarover deze beschikt op gebied van ruilverkaveling en landinrichting<sup>58</sup>.

De natuurinrichting is een sterk instrument dat reeds inzetbaar is, aangezien het niet alleen in het VEN (dat nog moet worden afgebakend) kan worden gebruikt, maar ook reeds ten behoeve van de huidige groen- en bosgebieden.

### **5.BESLUIT**

---

komsten kunnen afsluiten, voornamelijk gericht op kleine landschapselementen en natuur in de bebouwde omgeving; - vergoedingen op basis van beheersovereenkomsten met verschillende overheden niet kunnen worden gecumuleerd, tenzij de opgenomen activiteiten complementair zijn.

<sup>56</sup> Zie G. VAN HOORICK, *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 286-294.

<sup>57</sup> Zij moeten voor minstens 90 % gelegen zijn in gebieden van het VEN of in groen-, park-, buffer- en bosgebieden.

<sup>58</sup> Verslag namens de Commissie, *l.c.*, 52-53.

**56.** *Het Decreet natuurbehoud geeft de aanzet tot de uitbouw van een volwaardig Vlaams natuurbeleid.* Met het Decreet natuurbehoud kan Vlaanderen met gerust gemoed de volgende eeuw in. Dat ook het natuurbehoud nu een vrij ingewikkelde juridische vormgeving heeft, is in het licht van deze hoopgevende vaststelling eigenlijk een bijzaak. Het is wellicht ook voor een groot deel te wijten aan de complexiteit van de samenleving en onvermijdelijk gezien het feit dat een compromis moest worden gezocht.

*Door zijn ingewikkeldheid en door de bevoorrechte positie van de landbouw bestaat onzekerheid of het decreet de achteruitgang van de natuur zal kunnen stoppen of ombuigen.* Het is spijtig dat in tijden waarin in het buitenland de bevoorrechte positie van de landbouw in de natuurbehoudswetgeving ter discussie staat, b.v. in Duitsland, men in het Vlaamse Gewest heeft gekozen deze juist decretaal te verankeren voor de toekomst<sup>59</sup>. Duidelijk is dat veel zal afhangen van de uitvoeringsbesluiten. Dat het ook binnen het VEN in de praktijk wellicht zo zal zijn dat nog een lange tijd verder wordt bemest en gespoten met bestrijdingsmiddelen, lijkt me een betekenisvol negatief punt. Op die manier wordt één van de belangrijkste oorzaken van de achteruitgang van de natuur niet of onvoldoende aangepakt. Overigens ook de jacht wordt als bron van verstoring zelfs in het VEN ongemoeid gelaten<sup>60</sup>. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat van een werkelijke verbetering op het terrein de komende jaren nog weinig zal te merken vallen. Ook zou dit het draagvlak bij de andere doelgroepen, voor de andere maatregelen, of voor een goede handhaving in het gedrang kunnen brengen.

**57.** *Een volwaardig Vlaams natuurbeleid kan ook met het Decreet natuurbehoud niet worden uitgebouwd zonder een versterking van de administratie* (we denken hier vooral aan een gevoelige uitbreiding van het personeel van niet alleen de Afdeling Natuur van AMINAL, maar ook van de Vlaamse Landmaatschappij), *het optrekken van de financiële middelen voor het natuurbehoud, alsmede een voldoende daadwerkelijke integratie van het natuurbehoud in de overige beleidssectoren*, waaronder b.v. het waterkwantiteitsbeheer<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen ...", *l.c.*, nr. 6.6.

<sup>60</sup> Rest natuurlijk steeds de mogelijkheid de jacht in het VEN te verbieden of te beperken in het kader van het Jachtdecreet.

<sup>61</sup> G. VAN HOORICK, e.a., "Het decreet ...", *l.c.*, 18.